



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

FÖRTJÄNST OCH SKICKLIGHET ELLER POLITISK LOJALITET?

Politiserad rekrytering av tjänstemän i
Sveriges kommuner och dess effekter på
miljöimplementering

Julia Göransson Lund

Examensarbete:	15 hp
Program:	Statsvetarprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	HT 2020
Handledare:	Carl Dahlström
Antal ord:	9506

Abstract

Den här uppsatsen undersöker hur en politiserad rekrytering av tjänstemän inom förvaltningen påverkar miljöimplementering i form av miljötillsyn. Det har genomförts en tvärsnittsundersökning mellan Sveriges 290 kommuner med hjälp av data från Kommun- och landstingsundersökningen (2012). Tidigare forskningen visar att en politiserad rekrytering kan leda till negativa utfall, den har emellertid främst skett på länderjämförande nivå. Det har även identifierats att politisering förekommer inom länder och varierar mellan olika policyområden inom förvaltningen. Det är förvisso relativt outforskat, speciellt i mindre politiserade länder. Uppsatsens syfte är att öka förståelsen för politiseringens konsekvenser inom miljöområdet. Föreliggande undersökning kompletterar tidigare forskning genom att undersöka hur politisering av rekryteringen påverkar ett och samma policyområde inom Sveriges gränser. Det erbjuder en möjlighet att ta tillvara på inom-lands-variationen som riskeras att förbises vid länderjämförelser. Valet att undersöka Sverige och miljöområdet grundas i ”kritisk-fall”-metoden, vilket innebär att undersökningen ämnar utsätta teorin för en hård prövning. Sverige är ett land med en låg grad av politisering och miljöimplementering kan betraktas som ett expertområde, vilket utifrån en teoretisk bemärkelse inte bör vara utsatt för politisering. Resultatet visar att en politiserad rekrytering minskar opartiskheten vid miljötillstånd och ökar politikernas möjlighet att påverka miljöinspektioner. Den här uppsatsen bidrar till att öka förståelsen för hur politisering av rekrytering fungerar inom miljöområdet.

Nyckelord: *Meritokratisk rekrytering, politisering, opartiskhet, politisk påverkan, miljöimplementering*

Innehållsförteckning

1. Inledning	1
2. Tidigare forskning och teori	3
2.1 <i>Vad är politisering av förvaltningen?</i>	3
2.2 <i>Politiker och byråkraters moraliska dilemman</i>	3
2.3 <i>Politisering av förvaltningen - effekter och mekanismer</i>	4
2.3.1 <i>Minskad övervakning</i>	5
2.3.2 <i>Minskad byråkratisk kompetens</i>	6
2.4 <i>Politisering av förvaltningen – variation mellan olika områden</i>	7
2.5 <i>Politisering av förvaltningen - miljöområdet</i>	8
2.5.1 <i>Hypoteser</i>	10
3. Design, metod och data	11
3.1 <i>Forskningsdesign</i>	11
3.1.1 <i>Sverige som fall</i>	13
3.1.2 <i>Miljöområdet som fall</i>	14
3.2 <i>Data och operationaliseringar</i>	14
3.2.1 <i>Operationalisering av beroende variabler</i>	15
3.2.2 <i>Operationalisering av oberoende variabel</i>	16
3.2.3 <i>Kontrollvariabler</i>	16
3.3 <i>Regressionsanalys</i>	18
3.4 <i>Begränsningar med metod och data</i>	18
4. Resultat	20
5. Slutsatser och diskussion	27
6. Referenser	30
7. Appendix	35

1. Inledning

För att den moderna staten ska fungera krävs det att politiker delegerar uppgifter till tjänstemän inom förvaltningen, med andra ord delegerar de en del av makten¹. Det finns därmed en strävan bland politiker att kontrollera förvaltningen. Den politiska kontrollen benämns som politisering och förekommer idag världen över. En form av politisering handlar om kontroll över rekrytering av tjänstemännen inom förvaltningen. Genom att tillsätta personal som är lojal öppnas möjligheter att kontrollera policyskapande och implementering (Peters & Pierre, 2004, s. 2). Ambitionen med politisering är att öka genomslagskraft och effektivitet. Tidigare forskning har emellertid visat att politisk rekrytering av tjänstemän inom förvaltningen kan leda till negativa utfall såsom minskad byråkratisk kompetens och ineffektivitet (Lewis, 2007, s. 1086). Mellanstatliga jämförelser visar på att det även finns risk att tjänstemän inte vågar varna vid regelbrott eftersom dess karriär är beroende av politikerna (Dahlström et al., 2012, s. 665; Charron et al., 2017, s. 101–102; Dahlström & Lapuente, 2017, s. 186).

Graden av politisering och dess effekter på förvaltningen skiljer sig inte bara mellan olika länder. Det tycks också finnas en variation i graden av politisering mellan olika policyområden. Studier har visat att det, i mer politiserade länder, finns en variation i graden av politisering mellan förvaltningens olika delar. Vissa delar av förvaltningen är skonade från politisering trots att landet i stort uppmäter en hög grad av politisering (Bersch et al., 2017a, s. 165). Områden som kräver en hög grad av expertis har framhållits vara mindre utsatta för politisering (Bawn, 1995, s. 71; Lewis, 2008, s. 139). Den här forskningen är dock begränsad. Vidare finns det även forskning som indikerar att det finns en geografisk skillnad i politisering inom länder (Charron et al., 2016, s. 90). Den här inom-lands-variationen och variationen mellan olika policyområden riskerar att förbises i mellanstatliga undersökningar. Det behövs därmed studier som mer specifikt undersöker variationen inom policyområden och subnationella geografiska skillnader.

För att få en djupare förståelse för vilka konsekvenser politisering kan generera är det rimligt att studera ett sammanhang där politisering inte är vanligt förekommande. Om politisering återfinns här, och dessutom får konsekvenser på implementeringen, är det sannolikt att liknande mönster går att återfinna inom många områden. Ett tänkbart sådant fall att studera är miljöområdet då det kräver en hög grad av expertis. Ett tydligt exempel är miljötillsynsarbete,

¹ Byråkrater och tjänstemän kommer att användas synonymt i den här uppsatsen.

det byråkratiska arbetet ska här innebära att följa fastställda lagar och regler utifrån expertkunskap (Naturvårdsverket, 2020). Den här uppsatsens syfte är därmed att öka förståelsen för politiseringens konsekvenser inom miljöområdet. För att studera det specifika området är det lämpligt att utföra en undersökning på inomnationell nivå för att ta tillvara på nationella geografiska skillnader (Snyder, 2001, s. 94). På så vis kan politiseringens påverkan på miljöområdet isoleras. Vid val av land är det även relevant att undersöka ett svårt fall, ett land med en låg grad av politisering. I en komparativ jämförelse är Sverige ett land med en låg grad av politisering, med en lång tradition av meritokrati (Peters & Pierre, 2004, s. 41). Om politisering ger effekter på miljöområdet i ett land med låg grad av politisering är politisering och dess konsekvenser antagligen mer utbredd inom andra områden än tidigare konstaterat. Den här uppsatsen bidrar till forskningsfältet genom att undersöka politiseringens effekter på en lägre abstraktionsnivå, vilket kompletterar den tidigare forskningen som till stor del skett på landnivå. Forskningsfrågan som kommer att undersökas är därmed: *vilka konsekvenser får politisering för miljöimplementering?*

För att undersöka frågan kommer en kvantitativ undersökning att genomföras mellan Sveriges kommuner med hjälp av tvärsnittsdata från Kommun- och Landstingsfullmäktigeundersökningen (2012). Uppsatsen drar därmed nytta av inom-lands-variationen för att komma åt hur politisering påverkar miljöområdet. Teorin kommer att utsättas för ett hårt test genom valet av de två svåra fallen: miljöområdet och Sverige.

Uppsatsen består av sex delar. Här, i den inledande delen har uppsatsens forskningslucka, syfte och frågeställning presenterats. Del två presenterar tidigare forskning och uppsatsens teori, samt två hypoteser baserat på den teoretiska genomgången. Del tre beskriver uppsatsens forskningsdesign, metod och data. Del fyra redogör för uppsatsens empiriska resultat. Del sex presenterar uppsatsens avslutande slutsatser och diskussion.

2. Tidigare forskning och teori

I följande avsnitt kommer politisering att definieras, följt av en genomgång av forskning om politiseringens effekter och mekanismer. Därefter redovisas hur politisering varierar mellan olika områden, följt av en fördjupande beskrivning av miljöområdet. Avslutningsvis redovisas uppsatsens förväntade hypoteser.

2.1 Vad är politisering av förvaltningen?

Politisering kan innebära olika saker. För att närma oss ämnet krävs det därför först en definition av vad det är som diskuteras. Inledningsvis är det viktigt att skilja på *patronage* och *politisering*. Det förstnämnda handlar främst om att politiker tilldelar offentliga tjänster till familjen eller det politiska partiet. Politisering å andra sidan handlar snarare om politikernas strävan att kontrollera förvaltningen för att säkerställa att den matchar dess policypreferenser (Peters & Pierre, 2004, s. 2). Enligt Peters och Pierres (2004) väletablerade definition innebär politisering: "the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service." (Peters & Pierre, 2004, s. 2). Den här uppsatsen kommer att utgå ifrån Peters och Pierres (2004) ovan nämnda definition. För att förstå området är det lämpligt att ta avstamp i en den klassiska debatten om hur förvaltningen bör organiseras. Vi finner där förespråkare för att tydligt separera politiken och förvaltningen (Weber, 1922, s. 956–957; Wilson, 1887, s. 210). Enligt den weberianska byråkratin bör byråkrater tillsättas baserat på merit. Vidare förespråkade Weber att expertis ska styra det byråkratiska arbetet, med en tydlig skiljelinje mellan byråkratens officiella tjänst och det privata (Weber, 1922, s. 956–957). Från Webers och Wilsons teoretiska resonemang har forskningen idag försökt att angripa frågan med en mer empirisk ansats. Nedan presenteras framträdande forskning inom fältet.

2.2 Politiker och byråkraters moraliska dilemman

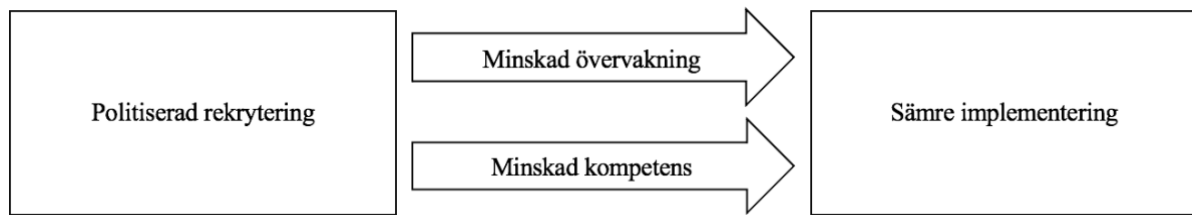
Politiker tvingas delegera makt till byråkrater eftersom det är omöjligt för politikern att sätta sig in i alla komplexa frågor de fattar beslut om. De måste därmed förlita sig på förvaltningens expertis (Lupia, 2003, s. 33). Det finns samtidigt en väletablerad drivkraft hos politiker att kontrollera förvaltningen (Peters & Pierre, 2004, s. 284). Genom att tillsätta likasinnade tjänstemän kan politikerna säkerställa personalens lojalitet. Bendor et al. (2001) benämner det här fenomenet som "The Ally Principal", vilket med en svensk term kan kallas likhetsprincipen (Bendor et al., 2001, s. 243).

Relationen mellan politiker och byråkrater har ofta analyserats med hjälp av Principal-Agent-teorin. Den centrala problematiken som teorin lyfter är att byråkrater kan föra politikern bakom ljuset och inte agera i linje med politikerns preferenser eftersom byråkrater oftast besitter mer kunskap om specifika områden (Lupia, 2003, s. 41–43). Detta synsätt har dock mottagit kritik. Miller och Whitford (2016) varnar för att även politikern kan ställas inför moraliska dilemman. Politiker kan agera kortsiktigt eller ha tveksamma intentioner. Tillämpandet av likhetsprincipen kan därmed leda till problem. Författarna menar att byråkraterna fungerar som en kontrollmekanism för politikernas moraliska dilemman. Byråkraterna ska vägledas av expertis och därmed slå larm om de uppfattar att politiker handlar på ett felaktigt sätt (Miller & Whitford, 2016, s. 47). Om politiker tillämpar likhetsprincipen vid rekrytering av tjänstemän i en stor skala finns det risk att kontrollmekanismen försvinner. Den här uppsatsen utgår därmed ifrån att både politiker och byråkrater ställs inför moraliska dilemman.

2.3 Politisering av förvaltningen - effekter och mekanismer

Politisering av förvaltningen förekommer idag världen över, men graden varierar mellan olika länder. Ett tydligt mönster som har observerats är att politisering av rekryteringen många gånger ger upphov till negativa utfall, vilket kommer att redogöras för nedan. Detta kan påverka den politiska implementeringen genom olika mekanismer. Figur 1. illustrerar detta samband, med politiserad rekrytering till vänster som genom minskad övervakning och sämre kompetens påverkar implementering negativt. I följande del av texten presenteras två mekanismer som länkar en politiserad rekrytering till en sämre implementering, baserat på tidigare forskning.

Figur 1. Mekanismer



Kommentar: Figur 1 illustrerar hur politisering förväntas påverka implementering.

2.3.1 Minskad övervakning

Som tidigare nämnts finns det risk att även politiker agerar felaktigt. Miller och Whitford (2016) pekar på vikten av en gemensam övervakning mellan politiker och byråkrater, där byråkratisk autonomi fungerar som en motkraft mot politiska felaktiga beteenden (Miller & Whitford, 2016, s. 49).

En del av fältet fokuserar på relationen mellan politiker och byråkrater. Här har en stor del av forskningen skett på landnivå, där byråkratiska system har jämförts. Inledningsvis har vi Rauch och Evans (2000) vars forskning varit betydelsefull för fältets utveckling. De har undersökt om den weberianska byråkratin påverkar utvecklingsländerers statskapacitet. Resultatet visar att meritokratisk rekrytering är betydelsefullt när det gäller att öka länders byråkratiska kapacitet (Rauch & Evans, 2000, s. 64). Dahlström et al. (2012) utförde en undersökning i samma spår men som istället främst undersökte utvecklade länder. Resultatet visar att det finns en variation av meritokratisk rekrytering mellan världens länder, där Sverige och Danmark placeras bland de mest meritokratiska länderna och Spanien och Italien placeras längre ner (Dahlström et al., 2012, s. 661). Författarna visar att politiska oegentligheter kan motverkas genom en meritokratisk rekrytering. Det beskrivs verka genom en “separerade intressen-mekanism”, som bidrar till en gemensam övervakning av aktörerna. Utan en sådan gemensam övervakning ökar risken för att politiker ska fatta korrupta och partiska beslut (Dahlström et al., 2012, s. 665).

Dahlström och Lapuente (2017) har även studerat relationerna mellan politiker och tjänstemän i en mellanstatlig undersökning. Författarna har undersökt det institutionella rekryteringssystemets inverkan på statskapacitet. Liksom Dahlström et al. (2012) pekar de på vikten av att separera byråkraters och politikers karriärer. Uppdelningen är extra viktig vid rekrytering av tjänstemän (Dahlström & Lapuente, 2017, s. 183). Om byråkraters och politikers

karriärer är sammanflätade saknas en viktig övervakningsmekanism, vilket kan generera negativa utfall. Byråkraternas karriärsincitament beskrivs vara betydelsefulla, om byråkraterna är tillsatta på politiska grunder kommer de att anpassa sig efter politikerns önskan eftersom dess karriär är beroende av politikern. Det kan leda till en avsaknad av incitament att ”visselblåsa” i situationer när politiker inte följer reglerna, därmed försvinner en viktig kontrollmekanism. Om byråkraterna istället tillsätts på meritokratiska grunder kommer dess lojalitet att vila hos professionen och kollegorna. Separerade intressen kan således fungera som en gemensam övervakningsmekanism för att förhindra regel- och lagbrott (Dahlström och Lapuente, 2017, s. 186–187).

Enligt resultatet av mellanstatliga studier tycks övervakning följaktligen vara en viktig kontrollmekanism för det byråkratiska utfallet. Låt oss nu ta ett steg vidare från de nationella skillnaderna till hur byråkratisk rekrytering fungerar på subnationell nivå. Charron et al. (2017) har undersökt byråkraters karriärsincitaments påverkan på offentlig upphandling inom EUs regioner. I likhet med tidigare presenterad litteratur visar författarna att risken för korruption är större i de regioner som inte tillämpar meritokratisk rekrytering. Likt Dahlström et al. (2012) samt Dahlström och Lapuente (2017) pekar författarna på att byråkraternas karriärsincitament påverkas av meritokratisk rekrytering. Mer autonoma byråkrater är mindre beroende av politiska kontakter. Resultatet visar att politikernas försök att skapa en mer responsiv byråkrati genom en politiserad rekrytering kan utmynna i stora ekonomiska förluster till följd av korrupt handlande. Författarna beskriver att det beror på att byråkraterna inte vågar varna för felaktigt handlande och korrupt beteende (Charron et al., 2017, s. 101–102). En stor del av litteraturen tycks således vara enig om att en politiserad rekrytering riskerar skapa en beroenderelation mellan politiker och tjänstemän, där tjänstemän blir mindre benägna att rapportera om oriktigheter. Denna bristande övervakning har i sin tur visats generera negativa konsekvenser för implementeringen i såväl mellanstatliga som subnationella studier.

2.3.2 Minskad byråkratisk kompetens

Slutligen har vi även *kompetensmekanismen*. Ett sätt på vilket en politiserad rekrytering kan leda till sämre implementering är genom effektivitetsförluster. Förvaltningen är en komplex apparat som ställer höga krav på de anställdas kompetensnivå. Lewis (2007) har varnat för att den byråkratiska kompetensen kan ta skada av politisk rekrytering (Lewis, 2007, s. 1086). I en undersökning av amerikanska myndigheters prestation visar författaren att myndigheter under

ledning av politiskt tillsatta tjänstemän presterar sämre än de som styrs av professionella tjänstemän. Professionella tjänstemän, som inte tillsatts genom politiska kontakter, har en bredare kompetens av förvaltningens arbete och tenderar ha en längre ämbetsstid (Lewis, 2007, s. 1073, 1086). Politisering av rekryteringen kan därmed leda till en minskad kompetens, vilket i sin tur utmynnar i en minskad effektivitet av förvaltningens arbete (Lewis, 2007, s. 1086).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en politiserad rekrytering av tjänstemän kan ge upphov till negativa utfall såsom partiskhet och en ökad möjlighet att påverka byråkraternas arbete, vilket ytterst kan leda till sämre implementerad politik. Det har nu presenterats två mekanismer, en övervakningsmekanism och en kompetensmekanism, genom vilka en politiserad rekrytering kan ge upphov till sämre implementering. Övervakningsmekanismen innebär att tjänstemännens lojalitet vilar hos politikerna framför professionen. Det kan minska dess incitament att rapportera om politikerna agerar på ett oriktigt vis. Den byråkratiska opartiskheten tar därmed skada. Kompetensmekanismen innebär att byråkraternas kompetens blir lidande av politisk rekrytering, vilket kan skada implementering genom minskad effektivitet. Med andra ord kan en ökad politiserad rekrytering leda till: en *minskad byråkratisk övervakning av politiker* och *sämre byråkratisk kompetens*.

2.4 Politisering av förvaltningen – variation mellan olika områden

Olika delar av förvaltningen utsätts för olika grad av politisering, vilket är mest tydligt i mer politiserade länder. Fenomenet benämns som "Islands of excellence". Rent konkret handlar det om att vissa delar av förvaltningen kan vara skonade från politisering, trots att resterande delar av förvaltningen utsätts för politisering. De myndigheter som inte politiseras kan genomföra ett effektivt arbete utan politisk påverkan, som en välfungerande ö i ett hav av politisering. Det förekommer bland annat i latinamerikanska länder (Bersch et al., 2017a, s. 165). Exempelvis finns det en variation när det gäller kapacitet mellan Brasiliens myndigheters, där det statistiska institutet är välfungerande. Samtidigt fungerar andra mindre bra, bland annat infrastrukturella myndigheter har varit extra utsatta för politisk påverkan (Bersch et al., 2017b, s. 106). "Islands of excellence" skalar ner politisering i jämförelse med de nationella jämförelserna som tidigare diskuterats. Fenomenet pekar på att det finns skillnader mellan områden även inom nationers gränser.

Den tidigare forskningens förklaringar till varför en sådan variation mellan policyområden existerar är begränsad, i synnerhet i mindre politiserade länder. För att undersöka det närmare kan vi ställa oss frågan om vilka områden som sällan politiseras och vilka områden som kan vara extra utsatta. Vi får nu återgå till delegering, som diskuterades tidigare i avsnittet. Bawn (1995) beskriver att politiker måste göra ett övervägande vid delegering gällande för och nackdelar med att ta del av förvaltningens expertis. Enligt Bawn (1995) är det sannolikt att expertområden löper mindre risk för politisk kontroll (Bawn, 1995, s. 71). Lewis (2008) har kartlagt vilka policyområden som är attraktiva att politisera för den amerikanska presidenten. Som tidigare diskuterats finns det risk att myndigheters prestation minskar om de styrs av politiskt tillsatta byråkrater, Lewis (2008) menar att presidenten är medveten om den här risken. Därmed utsätts myndigheter som kräver en större expertis för mindre politisering (Lewis, 2008, s. 139). Lewis (2008) har förvisso fokuserat på det amerikanska systemet, det finns därmed ett behov att undersöka hur politisering påverkar policyområden i andra politiska system.

Huber och Shipan (2002) har studerat hur politiker utformar lagstiftning. Det handlar inte uttryckligen om politisering utan snarare om politisk kontroll. Författarna har identifierat att politiker i vissa fall skapar vaga lagar och i andra fall mer specifika, där vaga lagar ger mer byråkratiskt handlingsutrymme och specifika mindre handlingsutrymme. Politiker tenderar att skapa mer specifika lagar inom områden med stor politisk policykonflikt. Det finns även en stor risk att politiker väljer att skapa mer specifika lagar och därmed minska det byråkratiska handlingsutrymmet om de är osäkra på om byråkraterna kommer att göra policyval som går i linje med politikerns preferenser (Huber & Shipan, 2002, s. 107). Trots att Huber och Shipan (2002) inte talar om politisering uttryckligen ger resonemanget en ledtråd om hur politisering kan variera mellan olika områden. Områden som kräver en hög expertis och där det är en låg policykonflikt bör enligt resonemanget vara på det torra.

2.5 Politisering av förvaltningen - miljöområdet

Tidigare empirisk forskning tyder på att politisering kan leda till negativa utfall. Viktiga övervakningsmekanismer riskerar att försvinna om byråkraternas lojalitet förflyttas från professionen till politikerna. Utöver detta kan även byråkraternas kompetensnivå minska. Det kan även konstateras att det finns en variation mellan olika policyområden. Det är relativt outforskat vad som kan förklara att vissa policyområden utsätts för politisering mer än andra, i synnerhet i mindre politiserade länder. Det kan även förväntas en variation även i mindre

politiserade länder, som “islands of excellence” fast på lite grundare vatten. En väsentlig fråga är i så fall vilka konsekvenser politisering kan få för implementering inom specifika policyområden. Eftersom det är relativt outforskat får vi resonera oss fram till ett policyområde som kan vara av intresse att dyka djupare i. Utifrån det resonemang som Lewis (2008) och Huber och Shipan (2001) för är det rimligt att identifiera ett område som kräver hög expertis, ett område där det utifrån teorin inte bör förekomma en hög grad av politisering. Ett tänkbart område som kräver en hög grad av expertis är miljöområdet, ännu mer specifikt kan vi tala om miljötillsyn. Tillsynsarbetet ska enbart följa de fastställda lagar och regler som finns i implementeringen av miljöarbetet (Naturvårdsverket, 2020). Tjänstemännens arbete bör alltså inte vara ett område för politisk påverkan. Det bör således vara ett typiskt opartiskt arbete, skilt från politiska konflikter. Då miljöimplementering kräver byråkratisk expertis är den teoretiska förväntan att finna politisering inom miljöområdet låg. Just därför skulle ett sådant fynd indikera att politisering antagligen är mer utbrett än tidigare konstaterat, med konsekvenser på fler områden.

Trots den låga förväntas finns det ändå risk att det kan förekomma politisk påverkan på det byråkratiska miljöarbetet, även i ett land med låg politisering som Sverige. Låt mig exemplifiera hur en sådan politisk påverkan kan te sig med hjälp av en verklig händelse. År 2009 uppdagades det att Gotlands dåvarande landshövding Marianne Samuelsson försökt särbehandla ett inflytelserikt företag i kommunen. Samuelsson gav företagets ägare tillstånd för ett privat bygge på en strandtomt, ett beslut som gick emot de professionella tjänstemännen. I Samuelsson-fallet valde tjänstemännen att blåsa i visslan och lyckades avslöja det felaktiga agerandet med hjälp av en hemlig ljudinspelning (Håkansson, 2009, 4 augusti). Exemplet visar de yttersta konsekvenserna av när politiska intressen gör övertramp på det professionella. Det illustrerar även hur byråkratin med hjälp av expertis och opartiskhet kan fungera som en kontroll mot politiska regelbrott. Om vi nu tänker oss att politiker inom kommunen påverkat rekryteringen av tjänstemän skulle händelsen eventuellt fått ett annorlunda utfall.

Den tidigare empiriska forskningen vittnar om negativa utfall till följd av en ökad politisk rekrytering av tjänstemän. Jag argumenterar därmed för att en partisk rekrytering ökar politikernas möjlighet att påverka implementeringen av miljöarbetet inom miljötillsyn, trots att det är ett expertområde. Det kan även ske genom indirekt påverkan på grund av en förändrad lojalitet. Det förväntas ske genom två mekanismer: en *övervakningsmekanism* och en

kompetensmekanism (se figur 1). Till skillnad från Samuelsson-fallet kan en politiserad rekrytering leda till att tjänstemännen inte vågar slå larm vid liknande fall. Detta eftersom en politiserad rekrytering leder till en minskad övervakning, vilket innebär att tjänstemännen inte ”blåser i visslan” eftersom dess karriär är beroende av politikern. Utan en sådan mekanism finns det större risk att politikern försöker att bryta mot regler och påverka det byråkratiska arbetet eftersom risken för offentliggörandet av att felaktigt agerande minskar. En ytterligare konsekvens är att byråkraten försöker fatta beslut som behagar politikern på grund av att dess karriär är beroende av politikerns stöd. Det kan därmed tänkas ske även utan att politikern uttryckligen försöker påverka arbetet. Den andra mekanismen syftar till att kompetensen riskerar att bli lidande om inte meritokratiska värden vägleder rekryteringsarbetet.

2.5.1 Hypoteser

Utifrån den tidigare litteraturen är det möjligt att anta att en politiserad rekrytering dels kan leda till att tjänstemän inte vägleds av en opartisk professionalism och därmed indirekt påverkas av politikernas intressen. Det kan även förväntas att en politiker med större sannolikhet kommer att försöka att påverka byråkratens arbete rent konkret. Mina förväntade hypoteser är därmed att politisering av rekrytering leder till:

Hypotes 1 – Opertiskhet (H1). Mindre opertiskhet i implementering av miljöpolicy.

Hypotes 2 – Påverkan (H2). Politiker kan i högre grad påverka miljöimplementering.

3. Design, metod och data

Följande del kommer att presentera uppsatsens forskningsdesign, metod och data. Inledningsvis kommer fallen som valts att undersökas att motiveras. Därefter beskrivs operationaliseringen av den beroende variabeln, den oberoende variabeln och kontrollvariabler. Slutligen kommer metodens och datans begränsningar att redogöras för.

3.1 Forskningsdesign

Uppsatsens syfte är att undersöka vilka effekter politisering har på det specifika policyområdet miljöimplementering. För att pröva hypoteserna kommer en statistisk undersökning att genomföras av Sveriges samtliga kommuner. En statistisk design är fördelaktig när det handlar om att undersöka orsak och verkan, det vill säga om ett fenomen påverkar ett annat (Esaiasson et al., 2017, s. 96). En stor del av tidigare forskning om politisering har fokuserat på att jämföra länder. Det finns dock vissa problem med nationella jämförelser. Snyder (2001) varnar för problematiken när det gäller att isolera nationella skillnader. Undersökningar som bara jämför länder riskerar att missa viktiga saker eftersom de subnationella skillnaderna kan vara stora. För att åtgärda problemet är undersökningar inom ett och samma land en väg att gå. Genom att ta tillvara på inom-lands-variationen kan betydelsefulla nationella skillnader fångas upp och nationella skillnader hållas konstanta (Snyder, 2001, s. 94). I linje med Snyders (2001) argumentation om inom-lands-variationen kan ett och samma policyområdes utsatthet för politiserad rekrytering och dess konsekvenser på så vis jämföras mellan olika delar av ett och samma land. Det kan därmed öka möjligheten att fånga upp viktiga delar som annars riskerar att förbises vid nationella jämförelser.

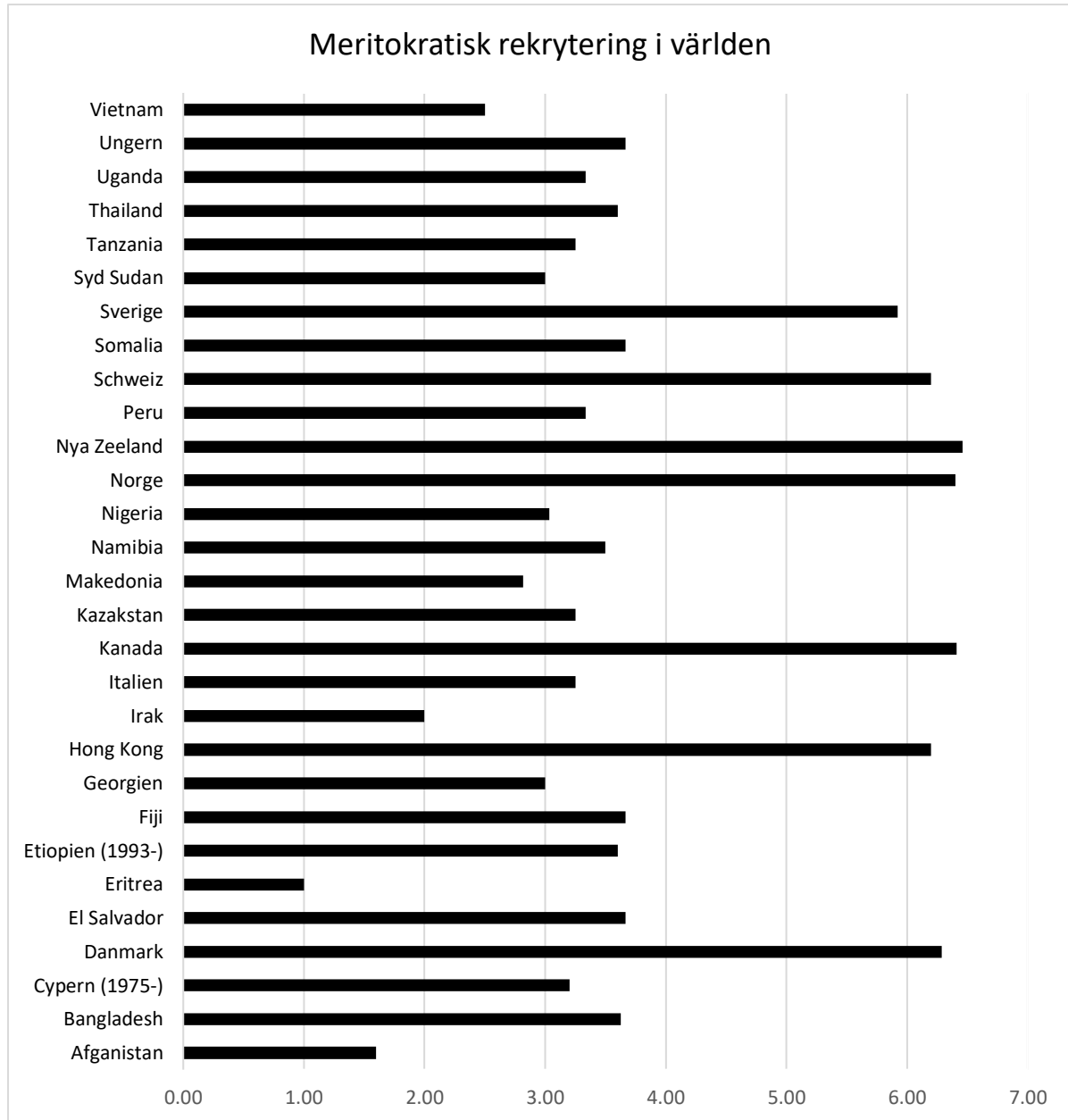
För att öka möjligheterna för undersökningens generaliserbarhet, om den även säger någonting om andra fall, är det viktigt att noga välja fall. I detta fall handlar det om val av land och val av policyområde. Den här uppsatsen ämnar pröva teorin genom att välja ett *kritiskt fall* både när det gäller val av land och policyområde. Esaiasson et al (2017) beskriver att ett kritiskt fall utsätter teorin för hård prövning, om teorin får stöd med hjälp av ett kritiskt fall finns det anledning att tro att den kan få stöd även i mer gynnsamma miljöer (Esaiasson et al., 2017, s. 162). Metoden har emellertid vissa brister då det kan vara svårt att säga något om resultatet om det inte klarar ”testet”. Esaiasson et al (2017) beskriver att: ”man bör satsa på ogynnsamma prövningar när den bästa gissningen är att teorin kommer att klara sig bra på gynnsamma prövningar” (Esaiasson et al, 2017, s. 164). Det råder en enighet bland större delen av fältet när

det gäller politisering av rekrytering och negativa utfall, det är därför lämpligt att utsätta teorin för en hård prövning. Utifrån metoden kommer Sverige och miljöområdet att undersökas. Val av fall kommer att motiveras mer utförligt nedan. Det empiriska materialet kommer att analyseras med hjälp av regressionsanalys. Regressioner i tvärsnitt kommer att genomföras med 290 kommuner från år 2012, vilket också detta beskrivs mer ingående nedan.

3.1.1 Sverige som fall

För att identifiera skillnader i meritokratisk rekrytering mellan länders använder jag Quality of Government-institutets Expert Survey dataset II.

Tabell 1.



Tabellbeskrivning: Tabellen visar Sverige och 29 slumpmässigt utvalda länders grad av meritokratisk rekrytering baserat på fråga q2_a. Frågan lyder: "When recruiting public sector employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job." och är mätt på skalan 1-7. En fullständig lista över världens länder tillhandahålls i appendix.

Notera att Sverige är ett land med en hög grad av meritokratisk rekrytering inom den offentliga sektorn. Sverige har ett värde på 5,92, vilket är bland de 15 mest meritokratiska länderna i

världen. Landet tillhör den skandinaviska administrativa traditionen. Framträdande drag i traditionen är en hög professionalitet och låg grad av politisering (Painter & Peters, 2010, s. 20). Historiskt sett har landet en lång tradition av meritokrati, som sträcker sig tillbaka till 1800-talet (Nilsson, 2000, s. 33; Rothstein, 1998, s. 303). Den meritokratiska rekryteringen av statliga tjänstemän är även grundlagsstadgat i Sverige. När det gäller kommunala tjänstemän regleras dess anställning enbart av vanlig lag (Petersson, 2018, s. 156). Det är därmed intressant att studera politisering av rekrytering på lokala nivå då det finns utrymme för variation, för att återknyta till Snyder (2001) argument om inom-lands-variationen fördelar. Med Sveriges låga grad av politisering och väletablerade meritokratiska system bör det betraktas som ett svårt fall.

3.1.2 Miljöområdet som fall

Den teoretiska genomgången konstaterade att områden som kräver en stor expertis och områden med liten policykonflikt löper mindre risk för att politiseras. På samma vis som val av land ska vi nu söka efter ett policyområde som är svårt, alltså där sannolikheten att politiseras är låg. Ett sådant område skulle kunna vara miljöimplementering. Om vi ser till Sverige handlar en stor del av miljöimplementering om miljötillsyn, där kommuner och länsstyrelser ansvarar för huvuddelen av miljötillsynen. Arbetet handlar om att följa de lagar och regler som finns samt att se till att domstolsbeslut följs (Naturvårdsverket, 2020). Implementeringen inom miljötillsyn efterfrågar därmed expertis. Ett sådant arbete ska ske baserat på lagar och regler, tjänstemännens arbete bör alltså inte vara ett område för politisk påverkan. Det kan därmed betraktas som ett svårt fall.

3.2 Data och operationaliseringar

För att undersöka uppsatsens forskningsfråga har det inhämtats data från olika källor, vilket kommer att redogöras för nedan. Mina analysenheter är Sveriges 290 kommuner och mina huvudsakliga variabler är hämtade från ”Kommun- och Landstingsfullmäktigundersökningen 2012” (KOLFU). KOLFU är en enkätundersökning som riktas till politiker på kommun- och landstingsnivå, vilken genomförs av Förvaltningshögskolan och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet (Karlsson & Gilljam, 2014, s. 15). Det som gör KOLFU (2012) relevant för uppsatsen är att den bland annat innefattar frågor om politikernas syn på opartiskhet och dess möjlighet att påverka tjänstemännens arbete. Enkätundersökningen är utskickad till politiker i Sveriges samtliga kommuner. Svarsfrekvensen för KOLFU (2012) är

79%, vilket anses vara synnerligen högt för kommunala undersökningar (Karlsson & Gilljam, 2014, s. 22).

Eftersom mina analysenheter är kommuner kommer jag att använda mig av det aggregerade värdet som finns i Dahlström och Tyrbergs (2016) dataset som är baserat på frågor från KOLFU (2012). På så vis mäts frågorna på kommunnivå istället för individnivå, vilket är fördelaktigt för föreliggande undersökning. Eftersom undersökningen inte erbjuder data över tid är det viktigt att fastställa att datan på de olika sidorna är hämtade från samma år för att kunna dra slutsatser om orsakssamband.

3.2.1 Operationalisering av beroende variabler

För att operationalisera miljöimplementering bör det först identifieras ett konkret fall av miljöimplementering i Sverige. Tillsynsarbete är en viktig beståndsdel av den svenska miljöorganisationen, som bland annat sker på kommunal nivå (Naturvårdsverket, 2020). Miljöinspektioner är en del av det svenska tillsynsarbetet, där det krävs en stor expertis av miljöinspektörerna (Artman et al., 2013, s. 111), vilket gör miljöinspektioner lämpligt att undersöka utifrån teorin. För att undersöka de två hypoteserna är det även viktigt att mätningen kan fånga upp både om implementeringen är *opartisk* (H1) och om politikerns möjlighet att konkret *påverka* miljöimplementering (H2). Den beroende variabeln kommer därmed att mätas med hjälp av två frågor från KOLFU (2012). Den första frågan handlar om opartiskhet vid miljötillstånd, vilket mäter den första hypotesen (H1). Enkätfrågan erhöll först en beskrivning om vad de menar med opartiskhet, ”att inga ovidkommande hänsyn tas när beslut fattas, till exempel till individer, företag eller grupper”, följt av frågan: ”I vilken utsträckning uppfattar du att följande typer av ärenden behandlas opartiskt i din kommun?”. Politikern fick skatta om miljötillstånd behandlas opartiskt på en skala 1–5, där 1 var i liten utsträckning och 5 i stor utsträckning. Som tidigare nämnts har datan inhämtats från Dahlström och Tyrbergs (2016) dataset. De har i datasetet vänt på frågan så att ett högt värde indikerar på en hög partiskhet. Den andra frågan handlar om politikerns möjlighet att påverka miljöimplementering, vilket mäter den andra hypotesen (H2). Frågan lyder: ”Hypotetiskt sett, i vilken utsträckning skulle en politiker i din position, med dina kontakter i kommunen, ha möjlighet att: Påverka resultatet av en miljöinspektion”. Frågan är mätt på en skala mellan 1–7 där ett högt värde innebär stor möjlighet att påverka en miljöinspektion. Det var även möjligt för respondenterna att kryssa i ”ingen uppfattning”.

3.2.2 Operationalisering av oberoende variabel

För att anknyta till politiseringens teoretiska definition av Peters och Pierre (2004) är det rimligt att undersöka rekrytering av tjänstemän. Politisering kommer därmed att operationaliseras med hjälp av Dahlström och Sundells (2013) *rekryteringsindex*, hämtat från QoG-institutet. Indexet mäter huruvida rekrytering av tjänstemän i svenska kommuner sker på meritokratiska grunder. Det är ett additivt index som är baserat på två frågor från KOLFU (2012)-undersökningen, där politikern skattat om: ”En tjänsteman har blivit anställd trots att hon/han inte var den mest meriterade” och om politiker skulle kunna ”Påverka anställningsprocessen så att en mindre meriterad får ett kommunalt jobb före en mer meriterad person”. Frågorna är mätta i skalan 1–7, där 7 innebär att politiker kan påverka i mycket stor utsträckning. Det fanns även möjlighet för politikerna att inte svara. Frågorna har aggregerats och ett additivt index har skapats baserat på frågorna. Det mäter därmed kommuner i sin helhet istället för individnivå (Dahlström & Sundell, 2013, s. 11).

3.2.3 Kontrollvariabler

Uppsatsen kontrollvariabler kommer nu att redovisas. I slutet av det här avsnittet presenteras deskriptiv statistik över samtliga variabler. Vid statistiska undersökningar är det viktigt att kontrollera om sambandet håller eller om det är spuriöst (Esaiasson et al., 2017, s. 85). Kontrollen kan dock betraktas som en balansgång. Det är viktigt att kontrollera för tänkbara bakomliggande faktorer, men kontrollerna bör vara teoretiskt relevanta för undersökningen. De valda kontrollvariablerna bör tänkas påverka både den beroende och oberoende variabeln (Esaiasson et al., 2017, s. 99), i detta fall miljöimplementering respektive politiserad rekrytering. En bra strategi kan därmed vara att vända sig till tidigare forskning. Det finns anledning att tro att *politisk konkurrens* kan ha betydelse, det vill säga om samma parti har suttit vid makten i en kommun under flera mandatperioder. Broms et al. (2019) har visat att låg politisk konkurrens riskerar att påverka offentlig upphandling negativt i Sverige, trots landets väletablerade meritokratiska system (Broms et al., 2019, s. 1284). De argumenterar för att det finns risk att politiker som sitter vid makten en längre period har större möjlighet att påverka tjänstemän (Broms et al., 2019, s. 1265). *Befolkningsstorleken* har även lyfts som en viktig variabel ta hänsyn till. Bergh et al. (2013) pekar på att kommuner med en större befolkningsstorlek ofta har ett större antal politiker, vilket kan leda till att oegentligheter inte upptäcks i samma utsträckning (Bergh et al., 2013, s. 121). Argumentet är förvisso hämtat från

korruptionsforskning, men det kan tänkas fungera på samma vis när det gäller opartiskhet. En ytterligare variabel som kan påverka utfallet är kommunens *befolkningstillväxt*. Fjertorp (2013) beskriver att befolkningstillväxten kan fånga upp om det är en uppåt eller nedåtgående kommun i en ekonomisk bemärkelse. Om befolkningen expanderar kan kommunens ekonomi påverkas, vilket även kan påverka dess förvaltningsarbete (Fjertorp, 2013, s. 7). Slutligen är det även intressant att kontrollera för *kommunens geografiska storlek*. På så vis finns det möjlighet att kontrollera om större mer glesbebyggda kommuner skiljer sig åt. I större kommuner kan förvaltningens uppgifter vara mer komplexa, vilket kan antas leda till att politiker värdesätter meritokrati mer (Dahlström et al., 2014, s. 251). Miljöhandläggare kan i större kommuner specialisera sig på vissa områden till skillnad från i mindre kommuner där de kan behöva ansvara för flera olika områden (Artman et al., 2013, s. 108).

Tabell 2. Deskriptiv statistik

Variabel	Obs	Medelvärde	Standardavvikelse	Min	Max	Databas
Miljötilstånd	290	2,104	0,251	1,357	3,063	KOLFU (2012)
Miljöinspektion	290	1,424	0,219	1	2,278	KOLFU (2012)
Rekryteringsindex	290	3,016	0,711	1,542	5,233	Dahlström & Sundell (2013)
Politisk konkurrens (Ett parti har styrt kommunstyrelsen i 40)	290	0,245	0,431	0	1	Dagens Samhälle, Nr 38, 2013
Befolkningsstorlek	290	33 258 ,15	68 230 ,37	2436	897 700	SCB
Befolkningstillväxt (%)	290	0,379	0,829	-3,006	4,3	SCB
Area (hektar)	290	140 461,80	243 741,30	867,00	1 914 033,00	SCB
Antal politiska sekreterare	290	1,07931	4,692325	0	62	Dagens Samhälle Nr 20, 2011

Tabellbeskrivning: Tabellen presenterar deskriptiv statistik över variablerna som kommer att användas i regressionsanalysen.

Det som kan urskiljas från tabell 2 är variablernas medelvärde, standardavvikelse, minsta och högsta värde samt vart de är hämtade ifrån. Något som kan urskiljas är att befolkningsstorlek är mätt i absoluta värden vilket kan orsaka problem, då skillnaden mellan minsta och högsta värde skiljer sig åt mycket. Samma problem gäller kommunens area. Det indikerar att variabeln befolkningsstorlek och variabeln area behöver logarimeras för att minska skevheten.

3.3 Regressionsanalys

Det empiriska materialet kommer att analyseras med OLS-regressioner med hjälp av tvärsnittsdata. De två KOLFU (2012)-frågorna på den beroende sidan kommer att analyseras i två separata regressioner. Analysen kommer att ske i två steg som beskrivs nedan.

Först kommer två enkla bivariata regressioner att genomföras för att identifiera om det finns ett bivariat samband och hur det i så fall ser ut. Här kommer vi att identifiera om politisk rekrytering har någon effekt på miljöimplementering utifrån de två frågorna om opartiskhet respektive påverkan.

Opartiskhet

$$\text{Miljötillstånd} = \beta_0 + \beta_1(\text{Rekryteringsindex}) + u_i$$

Påverkan

$$\text{Miljöinspektion} = \beta_0 + \beta_1(\text{Rekryteringsindex}) + u_i$$

Som tidigare diskuterats i stycket om kontrollvariabler finns det ytterligare variabler som behöver kontrolleras för. I det andra steget kommer multipel regression att genomföras där fler oberoende variabler kommer att inkluderas, vilket ger möjlighet att kontrollera för ytterligare påverkan på den beroende variabeln. Variablerna kommer att adderas en åt gången i följande ordning: politisk konkurrens, befolkningsstorlek, befolkningstillväxt och kommunens storlek (se tabell 2).

Opartiskhet

$$\text{Miljötillstånd} = \beta_0 + \beta_1(\text{Rekryteringsindex}) + \beta_2(\text{Kontrollvariabler}) + u_i$$

Påverkan

$$\text{Miljöinspektion} = \beta_0 + \beta_1(\text{Rekryteringsindex}) + \beta_2(\text{Kontrollvariabler}) + u_i$$

3.4 Begränsningar med metod och data

Tvärsnittsundersökningar har ofta använts och varit värdefulla. Det finns dock välkända begränsningar med tvärsnittsundersökningar, i synnerhet när det gäller kausalitet. Trots vissa svårigheter har undersökningar baserade på tvärsnittsdata har dock varit värdefulla (Teorell &

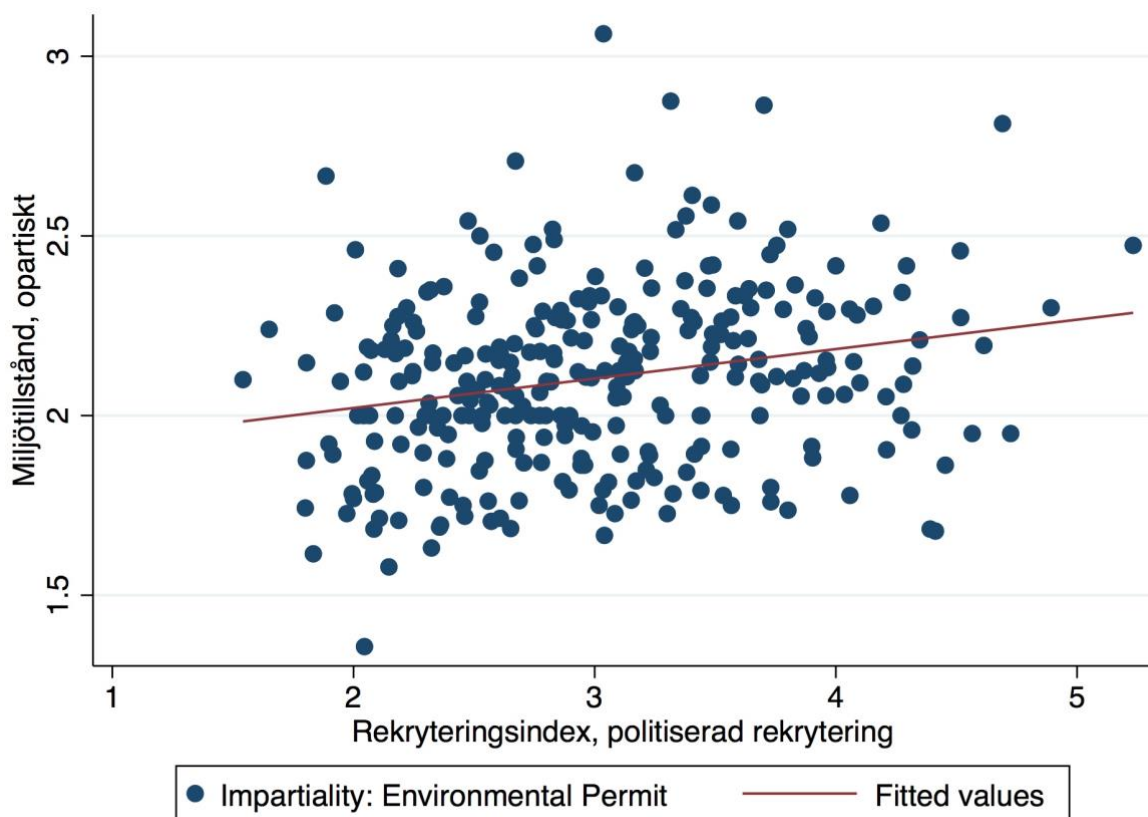
Svensson, 2016, s. 81). Politisering är ett fenomen som är svårt att komma åt. Datan är därmed begränsad, vilket innebär att en undersökning med tidsserier inte är möjlig. En tvärsnittsundersökning är därmed värdefull eftersom det möjliggör en undersökning av ett svåråtkomligt fenomen. Ett problem är dock att fenomenet inte kan studeras över tid.

4. Resultat

I den här delen kommer resultaten att redovisas. Inledningsvis presenteras resultaten från de två bivariata regressionerna med uppsatsens två beroende variabler. Därefter presenteras resultatet från regressionerna med kontrollvariabler.

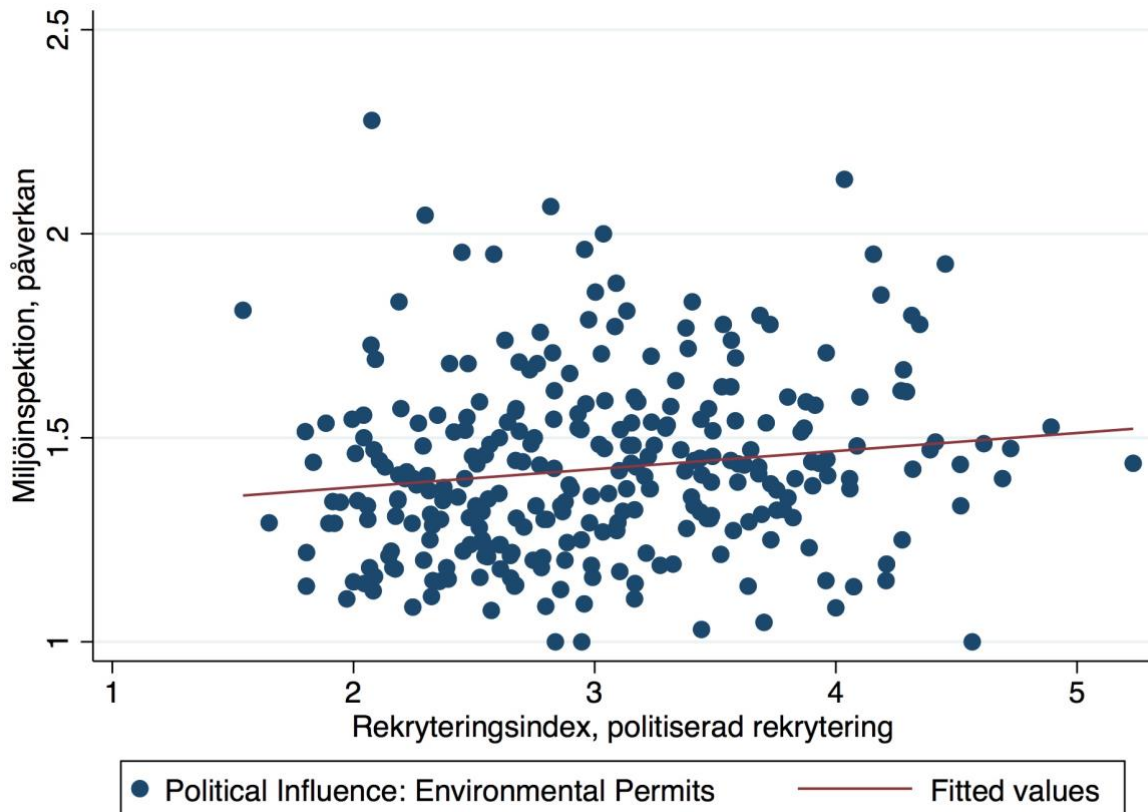
Inledningsvis presenteras två spridningsdiagram över de två första regressionerna för att illustrera hur det bivariata sambandet ser ut.

Graf 1. Opartiskhet (Miljötillstånd)



Graf 1 visar att det finns ett linjärt positivt samband mellan politiserad rekrytering och partiskhet vid miljötillstånd, vilket är i linje med hypotes 1.

Graf 2. Påverkan (Miljöinspektion)



Graf 2 visar att det finns ett linjärt positivt samband mellan politiserad rekrytering och politikernas påverkan på miljöinspektioner. Den påvisar att lutningen på den predikterade linjen är något flackare än i graf 1. De två graferna visar att de två beroende variablerna påverkas av rekryteringsindexet på ett liknande sätt. Det här är i linje med vad den tidigare länderjämförande forskningen visat när det gäller samband mellan rekrytering och effektivitet inom den statliga förvaltningen (Rauch & Evans, 2000, s. 65; Dahlström och Lapuente, 2017, s. 189). Det går även i linje med uppsatsens två hypoteser.

Tabell 3.

	Opartiskhet - Miljö tillstånd (1)	Påverkan - Miljöinspektion (2)
Rekryteringsindex	0,0819*** (0,0211)	0,0443* (0,0185)
Konstant	1,857*** (0,0646)	1,290*** (0,0574)
Observationer	290	290
R^2	0,054	0,021

Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med de två beroende variabelerna: opartiskhet (miljö tillstånd) och påverkan (miljöinspektion). Den oberoende variabeln visas i den vänstra kolumnen. Robusta standardfel presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Sambandet som presenterats med hjälp av spridningsdiagram presenteras här med mer information. Den första bivariata regressionen (1) i tabell 3 visar förhållandet mellan en politiserad rekrytering och opartiskheten vid miljö tillstånd. Koefficienten för politiserad rekrytering är statistisk signifikant och påvisar ett positivt samband. Detta betyder att om vi ökar den oberoende variabeln, rekryteringsindex, med en enhet ökar partiskhet i miljö tillstånd med 0,082.

Den andra regressionen (2) visar att en politiserad rekrytering ökar politikernas möjlighet att påverka miljöinspektioner. Resultatet är statistiskt signifikant och påvisar ett positivt samband. Det innebär att en ökning av den oberoende variabeln, rekryteringsindexet, med en enhet leder till en ökad politisk påverkan på miljöinspektioner med 0,0443. Det är en svagare ökning än den första regressionen. Denna skillnad mellan koefficienternas storlek kan emellertid förklaras av att de två variablerna har olika skalor. Rekryteringsindexets påverkan kan tyckas vara ganska liten på de två beroende variablerna. Det är dock viktigt att se till de två beroende variablernas skalor och medelvärde. Eftersom medelvärdet för opartiskhet vid miljö tillstånd och påverkan på miljöinspektion är lågt (se tabell 2 för information om medelvärdena) innebär det att en liten ökning kan ha större betydelse.

I det här steget presenteras resultatet från regressionerna med kontrollvariabler (se tabell 2 för en presentation och information om variablerna).

Tabell 4. Opartiskhet - Miljötillstånd

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Rekryteringsindex	0,0819*** (0,0211)	0,0817*** (0,0212)	0,0813*** (0,0211)	0,0867*** (0,0216)	0,0843*** (0,0232)
Politisk konkurrens		-0,0441 (0,0325)	-0,0416 (0,0332)	-0,0339 (0,0332)	-0,0333 (0,0334)
Befolkningsstorlek (logaritmerad)			0,00928 (0,0162)	-0,00883 (0,0213)	-0,0102 (0,0218)
Befolkningstillväxt (%)				0,0308 (0,0243)	0,0347 (0,0270)
Area (logaritmerad)					0,00497 (0,0143)
Konstant	1,857*** (0,0646)	1,869*** (0,0661)	1,778*** (0,185)	1,935*** (0,222)	1,899*** (0,239)
Observationer	290	290	290	290	290
R^2	0,054	0,059	0,061	0,067	0,067

*Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med den beroende variabeln opartiskhet (miljötillstånd) och oberoende variabler visade i den vänstra kolumnen. Robusta standardfel presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.*

Tabell 4 visar resultatet från den tredje analysen, vilken undersöker om det opartiska arbetet med miljötillstånd påverkas av en politiserad rekrytering. Resultatet visar att sambandet mellan rekryteringsindexet och opartiskhet vid miljötillstånd förblir statistiskt signifikant under kontroll för samtliga variabler. Rekryteringsindexets koefficient ökar från 0,0819 till 0,0843, vilket innebär att rekryteringsindexets påverkan på opartiskhet vid miljötillstånd blir större under kontroll i regression (1)–(5). Arbetet med miljötillstånd blir således mer partiskt om antalet politiskt tillsatta tjänstemän i kommunen ökar. Resultatet stödjer hypotes 1.

Ingen av kontrollvariablerna visar statistisk signifikans, de kommer ändå att redovisas då de har en teoretisk motivering. Politisk konkurrens är en dummyvariabel, den mäter därmed om

kommunenstyrelsen har regerats av ett och samma parti i 40 år eller inte och hur detta påverkar opartiskhet vid miljötillstånd. Koefficienten visar ett negativt värde vilket innebär att de kommuner som har haft en låg politisk konkurrens har ett lägre intercept. Skillnaden mellan kommuner med hög respektive låg konkurrens påvisar inte ett statistiskt signifikant samband för regression 2–5. Detta innebär att det inte är någon skillnad mellan de olika typerna av kommuner.

Variabeln för kommunens befolkningsstorlek är logaritmerad, vilket innebär att tolkningen blir annorlunda. Det koefficienten visar är att 1% ökning i befolkningsstorlek bidrar till koefficientens värde delat med hundra. I regression (3) får vi en ökning i partiskhet vid miljötillstånd med 0,0001 (0,00928/100) om befolkningen i en kommun ökar med 1%. Variabeln får ett negativt samband i regression (4)–(5). Detta samband är inte statistiskt signifikant. Till skillnad från befolkningsstorlek påvisar variabeln befolkningstillväxt i vilken utsträckning kommunen har växt de senaste åren. En ökning i befolkningstillväxt med 1% innebär att partiskheten vid miljötillstånd ökar med 0,0308 i regression (4) och 0,0347 i regression (5). Koefficienterna är inte statistisk signifikant.

Slutligen har vi kommunens area i hektar. Den här variabeln är liksom befolkningsstorlek logaritmerad. Koefficienten visar att 1% ökning i arean bidrar till koefficientens värde delat med hundra. Då får vi en ökning i partiskhet vid miljötillstånd med 0,00005 (0,00497/100) om kommunens area ökar med 1%. Sambandet är inte statistiskt signifikant i regression (5).

Sammanfattningsvis påvisar tabell 4 att rekryteringsindexet påverkar opartiskheten i miljötillstånd positivt, vilket innebär att en ökad politiserad rekrytering leder till en högre partiskhet i arbetet med miljötillstånd inom kommunerna. Resultatet ger stöd åt uppsatsens första hypotes (H1). Det stödjer den tidigare litteraturen som argumenterar för vikten av meritokratisk rekrytering för öka effektiviteten inom förvaltningens arbete (Rauch & Evans, 2000, s. 65; Dahlström & Lapuente, 2017, s. 189) och att motverka politiska regelbrott (Dahlström et al., 2012, s. 664; Charron et al, 2017, s. 98). Det visar även att trots att R^2 -värdet är lågt sker en ökning från 0,054 i regression (1) till 0,067 i regression (5).

Tabell 5. Påverkan - Miljöinspektion

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Rekryteringsindex	0,0443* (0,0185)	0,0441* (0,0185)	0,0452* (0,0184)	0,0524** (0,0181)	0,0457* (0,0186)
Politisk konkurrens		-0,0406 (0,0271)	-0,0486 (0,0273)	-0,0383 (0,0282)	-0,0368 (0,0283)
Befolkningsstorlek (logaritmerad)			-0,0297* (0,0130)	-0,0537*** (0,0157)	-0,0574*** (0,0162)
Befolkningstillväxt (%)				0,0408* (0,0204)	0,0515* (0,0224)
Area (logaritmerad)					0,0138 (0,0103)
Konstant	1,290*** (0,0574)	1,301*** (0,0573)	1,591*** (0,143)	1,799*** (0,166)	1,701*** (0,179)
Observationer	290	290	290	290	290
R ²	0,021	0,027	0,043	0,057	0,062

Tabellbeskrivning: Tabellen innehåller regressioner med den beroende variabeln påverkan (miljöinspektion) och oberoende variabler visade i den vänstra kolumnen. Robusta standardfel presenterade i parenteser och signifikansnivåer är enligt följande: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tabell 5 visar resultatet från den fjärde analysen, vilket handlar om politikernas möjlighet att påverka resultatet vid en miljöinspektion. Resultatet visar att rekryteringsindexet förblir statistiskt signifikant under kontroll. Rekryteringsindexets koefficient ökar från 0,0443 till 0,0457, vilket innebär att rekryteringsindexet påverkan på den beroende variabeln blir större under kontroll i regression (1)–(5). Tidigare forskningen har beskrivit att politiker försöker att påverka förvaltningens verksamhet genom en politiserad rekrytering (Bendor et al., 2001, s. 234; Peter & Pierre, 2004, s. 284). Resultatet som redovisas i tabell 5 stödjer den här beskrivningen, politikernas möjlighet att påverka förvaltningens verksamhet i form av miljöinspektioner ökar om antalet politiskt anställda ökar. Resultatet stödjer således uppsatsens andra hypotes (H2).

Till skillnad från tabell 4 visar resultatet i tabell 5 att några kontrollvariabler har statistisk signifikans. Den första kontrollvariabeln politisk konkurrens har emellertid inte statistisk

signifikans. Som tidigare nämnts är politisk konkurrens en dummyvariabel som mäter om kommunstyrelsen har regerats av ett och samma parti i 40 år eller inte. Resultatet visar att det inte finns ett statistiskt signifikanta skillnader mellan kommuner med hög och låg politisk konkurrens i regression (2)–(5).

Befolkningsstorlek, vilken är logaritmerad, visar ett negativt samband som är statistiskt signifikant i regression (3)–(5). Kommuner med en större befolkningsstorlek påverkar politikernas möjlighet att påverka miljöinspektioner negativt, vilket innebär att den politiska påverkan minskar. I regression (3) får vi en minskning av politisk påverkan vid miljötillstånd med $-0,0003$ ($-0,0297/100$) om befolkningen i en kommun ökar med 1%. Variabeln befolkningsstorlek i regression (4) och (5) får en starkare signifikans samt att koefficienten visar en starkare påverkan i absoluta värden.

Resultatet visar att en ökad befolkningstillväxt leder till en större politisk påverkan av miljöinspektioner. Koefficienten är signifikant i regression (4) och (5). En intressant iakttagelse är att signifikansnivån på rekryteringsindexet ökar under testet för befolkningstillväxt. När kommunens area adderas i regression (5) minskar rekryteringsindexets signifikansnivå igen men det förblir statistiskt signifikant. Kommunens area visar ett svagt positivt samband men detta är inte signifikant.

Sammanfattningsvis visar resultatet att en ökad politisering av rekryteringen ökar den politiska påverkan på miljöinspektioner. Det visar även att R^2 -värdet ökar från 0,021 i regression (1) till 0,062 i regression (5). Resultatet för de två beroende variablerna pekar i samma riktning, vilket även är i linje med den modell som presenterades i den teoretiska genomgången i figur 1. Det kan utläsas att rekryteringsindexet har en större effekt på opartiskhet vid miljötillstånd än på politisk påverkan vid miljöinspektion, men detta kan bero på variablernas olika skalor. Båda regressionsanalyserna, i tabell 4 och 5, stödjer uppsatsens två hypoteser.

5. Slutsatser och diskussion

Syftet med uppsatsen har varit att bidra till en ökad förståelse för politiseringens konsekvenser inom miljöområdet. Det har undersökts med hjälp av en statistisk tvärsnittsundersökning av Sveriges 290 kommuner. För att uppfylla syftet har forskningsfrågan ”vilka konsekvenser får politisering för miljöimplementering?” undersökts. Resultatet visar att en politiserad rekrytering av tjänstemän minskar tjänstemännens *opartiskhet* och ökar politikernas möjlighet att *påverka* miljöområdet. Politisering av rekrytering tycks ha en signifikant påverkan i de bivariata analyserna, även med kontrollvariablerna. Rekryteringsindexets påverkan på de två beroende variablerna är förvisso inte numeriskt stor, men eftersom de två beroende variablernas medelvärde inte är högt kan det innebära att en liten påverkan har relativt stor betydelse.

Utifrån resultatet att döma kan politikernas försök att kontrollera förvaltningen ha verkan på miljöimplementeringen. De två hypoteserna syftade till att mäta två olika typer av politisk påverkan, där (H1) fokuserade på *opartiskhet* vid miljötillstånd och (H2) handlade om i vilken utsträckning politiker kan *påverka* miljöinspektioner. Resultatet ger stöd åt uppsatsens två hypoteser.

Det har identifierats en avsaknad av forskning inom fältet när det gäller politisering inom olika politiska policyområden. Den tidigare forskningen har främst studerat skillnader mellan länder och på regional subnationell nivå. Vi visste att det fanns en policyvariation även inom länders förvaltningar, vilket bland annat Bersch et al. (2017a) talade om som ”islands of excellence”. Fenomenet hade tidigare främst studerats i länder med en högre grad av politisering. För att öka förståelsen inom fältet om hur policyvariationen mellan olika områden ser ut har den här uppsatsens syfte varit att bidra till en ökad förståelse för politiseringens konsekvenser på miljöområdet.

Låt oss knyta an till diskussionen som Weber (1922) och Wilson (1887) förde om vikten att separera byråkratin och politiken. Den här uppsatsen ställer sig bakom det weberianska argumentet om vikten av en meritokratisk rekrytering. Resultatet indikerar att Miller och Whitfords (2016) varning om politikernas moraliska dilemman stämmer. Om politikerna påverkar rekryteringen i en kommun minskar opartiskheten i miljötillstånd, det ökar även möjligheten att påverka miljöinspektioner. Miljöimplementeringen blir alltså mindre opartisk och tjänstemännens professionella arbete inskränks. Fyndet ger stöd åt de två mekanismernas

förklaringskraft som framhållits av den tidigare litteraturen. En politiserad rekrytering kan påverka miljöimplementering genom en *minskad övervakning* och en *minskad kompetens*.

Om politiker tillämpar likhetsprincipen, som Bendor et al. (2001) talar om, är det möjligt att byråkraternas intresse liknar politikerns. *Övervakningsmekanismen* erbjuder en förklaring till varför partiskheten och politisk påverkan ökar i miljöimplementeringen i svenska kommuner om den politiska rekryteringen ökar. Den tidigare länderjämförande forskningen har belyst vikten av att separera tjänstemännens och politikernas karriärer (Dahlström et al., 2012; Charron et al., 2017; Dahlström & Lapuente, 2017). Om byråkraternas karriär blir mer beroende av politiker minskar sannolikheten att denne larmar vid oriktigt beteende, så som politiska försök att påverka en miljöinspektion. På så vis försämras övervakningen. Uppsatsen har inte mätt kompetensnivån bland byråkrater men utifrån litteraturen är det mycket möjligt att den kan påverka miljöimplementeringen. Som Peter och Pierre (2004) beskriver innebär en politiserad rekrytering att politiska kriterier ersätter de meritokratiska (Peter och Pierre, 2004). Det finns därmed dels risk att kompetensen tar skada, vilket Lewis (2007) menar påverkar arbetets effektivitet. En politiskt tillsatt byråkrat kan med andra ord besitta sämre kompetens men en högre grad av lojalitet gentemot politikern, vilket kan påverka miljöimplementeringen negativt. Både övervakningsmekanismen och kompetensmekanismen kan därmed tänkas förklara det samband mellan politisering och sämre miljöpolicyimplementering som presenteras i uppsatsens resultatdel.

Sverige och miljöområdet erbjuder två kritiska fall när det gäller politisering, teorin har därmed utsatts för hård prövning. Resultatet visar att politiserad rekrytering påverkar implementeringen, detta även i land med en låg grad av politisering och inom ett policyområde som kräver expertis med en låg policykonflikt. Eftersom fallet varit ett kritiskt fall ökar möjligheten att generalisera resultatet. Det finns alltså anledning att tro fenomenet förekommer inom andra länder och policyområden. Uppsatsen har därmed bidragit till forskningsfältet genom att öka kunskapen om hur politisering fungerar på subnationell nivå inom ett och samma policyområde.

Den här uppsatsen har visat att det finns ett samband mellan politiserad rekrytering och miljöimplementeringens utfall när det gäller opartiskhet och politikernas möjlighet att påverka. Värt att nämna är dock att tvärsnittsundersökning som metod har vissa begränsningar, i synnerhet när det gäller kausalitet. Studien hade därför med fördel kunnat kompletteras av en tidsserieanalys, vilket skulle möjliggöra att studera fenomenet över tid. För att kunna göra den typen av analys på ett tillfredsställande sätt krävs dock tillgång till en större mängd data än vad som är tillgängligt i dagsläget. Sambandet den här uppsatsen visar är uppmätt vid ett och samma år. Politisering är dock ett svårt fenomen att studera med en begränsad tillgång av data, framför allt när det gäller data över tid. För att komma åt problematiken och undersöka kausalitet bör framtida forskning därmed studera politisk rekrytering och miljöimplementering med hjälp av surveyexperiment. En ytterligare väg framåt kan vara en frågeundersökning bland kommuners tjänstemän istället för politiker. Det sannolikt att tjänstemän upplever situationen på ett annat sätt. Slutligen indikerar den här uppsatsens resultat att det kan vara värdefullt att studera politisering på en subnationell nivå för att inte missa värdefulla skillnader inom länders gränser. Det är därmed viktigt att framtida forskning om politiserad rekrytering även sker på subnationell nivå.

6. Referenser

Artman, H., Brynielsson, J., Edlund, L., Fallgren, P., Forsberg, L., Ghilagaber, G., Gustavii J., Herzing, M., Häckner, J., Jacobsson, A., Jacobsson E.M., Källmén, H., Lindquist, S., Lundström, A., Muren, A., Sjöberg, E., Thuresson, B., Tjörnhammar, E., & Wickström, H. (2013). *Effektiv miljö tillsyn*. (Rapport 6558). Naturvårdsverket.

Bawn, K. (1995). Political control versus expertise: Congressional choices about administrative procedures. *American Political Science Review*, 89(1), 62–73.

<https://doi.org/10.2307/2083075>

Bendor, J., Glazer, A., & Hammond, T. (2001). Theories of delegation. *Annual review of political science*, 4(1), 235-269.

<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>

Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M., & Öhrvall, R. (2013). *Allmännyttan eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Fritzes.

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2017a). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the archipelago of Excellence in Brazil. I Centeno, M., Kohli, A., Yashar, D., & Mistree, D. (Red.), *States in the Developing World* (s. 157–180). Cambridge University Press.

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2017b). State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*, 30(1), 105–124.

<https://doi.org/10.1111/gove.12196>

Broms, R., Dahlström, C., & Fazekas, M. (2019). Political competition and public procurement outcomes. *Comparative Political Studies*, 52(9), 1259-1292.

<https://doi.org/10.1177/0010414019830723>

Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., & Lapuente, V. (2017). Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. *The Journal of Politics*, 79(1), 89-104.

<https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1086/687209>

Dahlström, C., Folke, O., & Rickne, J. (2014). *Rekrytering av tjänstepersoner i den kommunala sektorn*. I D. Karlsson., & M. Gilljam (Red.), *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun* (s. 235-253-). Santérus förlag.

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668.

<https://doi.org/10.1177/1065912911408109>

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats and the making of good government*. Cambridge University Press.

Dahlström, C., & Sundell, A. (2013). Impartiality and corruption in Sweden. *QoG Working Paper Series*, 2013(14).

Dahlström., Teorell, J., Dahlberg, S., Hartmann, F., Lindberg, A., & Nistotskaya, M. (2015). *The QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. <https://www.gu.se/en/quality-government>

Dahlström, C., & Tyrberg, M. (2016). *Politics, Institutions and Services in Swedish Municipalities, 1980-2015, version 01April2016*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. <https://www.gu.se/en/quality-government>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, (5:e upplagan). Wolters Kluwer.

Fjertorp, J. (2013). *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* (Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie; Vol. 17). Kommunforskning i Väst.

Huber, J. D., & Shipan, C. D. (2002). *Deliberate Discretion?* Cambridge University Press.

Håkansson, K. (2009, 4 augusti). Samuelsson avgår. *Aftonbladet*. Hämtad från:
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/BJrdOv/samuelsson-avgar>

Karlsson, D., & Gilljam, M. (2014). Att studera politiker. I D. Karlsson., & M, Gilljam (Red.), *Svenska politiker: Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun* (s. 9-22). Santérus förlag.

Lewis, D. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats. *Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>

Lewis, D. (2008). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.

Lupia, L. (2003). Delegation and its Perils. In K. Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Red.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (s. 33–34). Oxford university press.

Miller, G., & Whitford, A. (2016). *Above politics: Bureaucratic discretion and credible commitment*. Cambridge University Press

Naturvårdsverket. (2020, 18 augusti). *Tillsyn enligt miljöbalken*. Hämtad från:
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Tillsyn/>

Nilsson, T. (2000). *Ämbetsmannen i själva verket – rekrytering och avancemang i en moderniserad stat 1809–1880*. (SCORE rapportserie, 2000:5). Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Stockholms universitet.

Painter, M., & Peters, B. (2010). *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan.

Peters, B., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge.

Petersson, O., (2018). *Den offentliga makten (5:e upplagan)*. Studentlitteratur.

Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49–71.

[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)

Rothstein, B. (1998). State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy. *Scandinavian Political Studies*. 21(4), 287–306.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1998.tb00016.x>

SCB (2020). *Markanvändningen i Sverige efter kommun och markanvändningsklass. Vart 5:e år 2010 – 2015*. Hämtad från:

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0803__MI0803A/MarkanvKn/?fbclid=IwAR2WtqFugr3GUwkH8PcDc4LBu_o8lfrqgwMeEhhDLvP5MR_fQAXaFnIGnQc

Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, 36(1), 93-110.

<https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1007/BF02687586>

Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod (1:a upplagan)*. Liber.

Weber, M. (1922). Bureaucracy. I G. Roth., & C. Wittich (Red.), *Economy and Society* (s. 956–1001). University of California Press Berkeley.

Wilson, W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2): 197–222.

<https://doi.org/10.2307/2139277>

7. Appendix

Land	Meritokratisk rekrytering i världen
Eritrea	1,00
Afghanistan	1,60
Tajikistan	1,67
Venezuela	1,91
Iraq	2,00
Dominican Republic	2,17
Guatemala	2,25
Togo	2,33
Mexico	2,42
Egypt	2,50
Vietnam	2,50
Argentina	2,58
Algeria	2,60
Lebanon	2,60
Guyana	2,67
Kyrgyzstan	2,67
Serbia	2,67
Slovakia	2,67
Guinea	2,75
Macedonia	2,82
Bosnia and Herzegovina	2,83
Bolivia	3,00
Colombia	3,00
Georgia	3,00
Madagascar	3,00
Montenegro	3,00
Nicaragua	3,00
South Sudan	3,00
Nigeria	3,03
Cyprus (1975-)	3,20
Ukraine	3,20
Bulgaria	3,23
Italy	3,25
Kazakhstan	3,25
Tanzania	3,25
Cameroon	3,29
Jordan	3,33
Peru	3,33
Uganda	3,33
Namibia	3,50

South Africa	3,52
Morocco	3,57
Ethiopia (1993-)	3,60
Thailand	3,60
Bangladesh	3,63
El Salvador	3,67
Fiji	3,67
Hungary	3,67
Somalia	3,67
Azerbaijan	3,71
Cambodia	3,75
Malta	3,75
Zimbabwe	3,75
Russia	3,79
Kenya	3,80
Cote d'Ivoire	3,83
Turkey	3,85
Jamaica	4,00
Mozambique	4,00
Pakistan (1971-)	4,00
Sri Lanka	4,00
United Arab Emirates	4,00
Uruguay	4,00
Ghana	4,11
Rwanda	4,13
Greece	4,13
Armenia	4,14
Malawi	4,14
Benin	4,20
Croatia	4,20
Romania	4,24
Ecuador	4,25
Portugal	4,25
Indonesia	4,29
Cuba	4,33
Malaysia (1966-)	4,33
Tunisia	4,33
China	4,36
Moldova	4,38
Slovenia	4,38
Senegal	4,40
Albania	4,60
Latvia	4,60

Israel	4,62
Estonia	4,67
India	4,71
Mauritius	4,75
Nepal	4,75
Costa Rica	4,78
Iceland	4,83
Lithuania	4,88
Chile	4,91
Austria	5,00
Czech Republic	5,00
Taiwan	5,00
Spain	5,04
Barbados	5,33
Philippines	5,33
Brazil	5,46
Poland	5,50
United States	5,53
Botswana	5,60
France (1963-)	5,67
Belgium	5,71
United Kingdom	5,79
Japan	5,88
Germany	5,89
Sweden	5,92
Finland	6,00
Korea, South	6,05
Netherlands	6,08
Australia	6,13
Switzerland	6,20
Hong Kong	6,20
Denmark	6,29
Norway	6,40
Canada	6,41
New Zealand	6,46
Ireland	6,64
Singapore	6,67

Tabellbeskrivning: Tabellen visar graden av meritokratisk rekrytering för respektive land baserat på fråga q2_a. Frågan lyder: "When recruiting public sector employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job." och är mätt på skalan 1-7. Datan är hämtad från QoG expert Survey dataset II.